

MARIO DELLI PRISCOLI

Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte Suprema di Cassazione

# **INTERVENTO**

DEL PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE SUPREMA  
DI CASSAZIONE

*nell' Assemblea Generale della Corte sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2007.*

Roma, 25 gennaio 2008

**SOMMARIO:**

**1. PREMESSA – 2. LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO – 3. GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO – 4. L'ATTIVITÀ IN MATERIA DISCIPLINARE DELLA PROCURA GENERALE – 5. I SERVIZI CIVILE E PENALE DELLA PROCURA GENERALE – 6. LA DIREZIONE NAZIONALE ANTIMAFIA – 7. CONCLUSIONI**

**1. PREMESSA**

La riforma dell'ordinamento giudiziario ha innovato notevolmente il ruolo del procuratore generale. La sua titolarità dell'azione disciplinare si caratterizza oggi significativamente per l'obbligatorietà voluta dal legislatore, come pure per la maggiore portata che lo strumento cautelare disciplinare ha acquisito rispetto alla funzione demandata al Consiglio Superiore della Magistratura dal previgente art. 2 della cosiddetta legge delle guarentigie.

Per altro verso, il procuratore generale si qualifica come referente funzionale, non gerarchico, di tutta la magistratura requirente, destinatario di dati e notizie sul corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale, sul rispetto delle norme sul giusto processo, nonché sul puntuale esercizio da parte dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti.

Non mi limiterò, pertanto, a riferire sull'attività del mio ufficio, ma svolgerò, anche sulla scorta delle indicazioni pervenute dalle procure generali distrettuali, alcune considerazioni sull'attività delle varie procure della Repubblica, senza attribuire, in tal modo, alla Procura generale della Cassazione il ruolo di vertice istituzionale della magistratura requirente.

## **2. LA RIFORMA DELL'ORDINAMENTO GIUDIZIARIO**

Il 2007 è stato l'anno in cui l'istituzione giudiziaria e tutte le sue articolazioni si sono trovate a misurarsi con la riforma dell'ordinamento giudiziario approvata nella scorsa legislatura e che l'attuale Parlamento ha in molti punti modificato su impulso del Ministro della giustizia.

Dopo un anno di attuazione, il bilancio della riforma è necessariamente ancora provvisorio. Quel che si può già dire è che si tratta di un bilancio che presenta luci e ombre. Le ombre sono ora minori e meno fosche di quel che sarebbero state senza gli interventi correttivi apportati con le leggi 24 ottobre 2006, n. 269, e 30 luglio 2007, n. 111. In realtà queste ombre sono rappresentate per lo più da occasioni mancate, da innovazioni non fatte, da obiettivi non raggiunti e spesso neppure perseguiti. Faccio solo un esempio: la malattia fondamentale che colpisce il nostro sistema di giustizia è notoriamente rappresentata, a detta di tutti gli osservatori italiani e stranieri, da quella crisi di efficienza che si traduce nell'abnorme e scandalosa durata dei nostri processi. Orbene, nelle nuove leggi di ordinamento giudiziario e nella sconcertante cascata di leggi che negli anni recenti si è ripetutamente abbattuta sulla giustizia, sarebbe arduo individuare una sola norma o un solo comma che serva ad abbreviare anche di un giorno la durata dei nostri processi.

L'auspicio che deve quindi essere rivolto al legislatore non può che essere questo: attuare in via prioritaria, in materia di giustizia, misure legislative, strutturali e amministrative concretamente efficaci, radicali e dirette ad un solo essenziale e assolutamente primario obiettivo, quello di ridurre drasticamente la durata dei processi.

Se prima non verrà raggiunto tale obiettivo, ogni riforma, ogni innovazione, non potrà che essere un mero diversivo e comunque uno storno delle risorse legislative dal fine primario.

La fase di avvio dell'attuazione della nuova disciplina ordinamentale ha già messo in evidenza difficoltà pratiche notevoli. Per fare un esempio, è certamente da condividere pienamente il divieto di assegnare i magistrati che hanno vinto il concorso e compiuto il tirocinio alle funzioni di pubblico ministero, alle funzioni giudicanti monocratiche penali o di g.i.p. o di g.u.p., ma questa scelta fa sorgere il rischio che nei primi anni di applicazione della legge, fino a quando non si elimineranno le gravi carenze di organico, potrebbero restare "scoperte" funzioni delicate nelle sedi disagiate. Vero è che una razionale distribuzione dei magistrati tra le varie sedi e le diverse funzioni appare difficilmente attuabile senza una drastica revisione delle circoscrizioni giudiziarie, che, vincendo finalmente le pressioni e le resistenze localistiche, elimini gli uffici giudiziari piccoli e piccolissimi che affollano il nostro sistema giudiziario, contribuendo grandemente ad uno spreco di risorse umane, materiali e finanziarie che è particolarmente intollerabile in una situazione in cui la scarsità delle risorse è ormai la regola generale.

Tra le occasioni mancate, alcune riguardano proprio la Procura generale presso la Corte di cassazione. L'auspicio che avevo tempestivamente espresso lo scorso anno di una modifica radicale dell'art. 24 del decreto legislativo n. 160 del 2006 è rimasto in parte deluso. E' vero infatti che tale norma è stata soppressa e sostituita dal nuovo testo dell'art. 13, introdotto dalla legge n. 111 del 2007. Ma la nuova norma continua a non prendere in considerazione, per l'assegnazione delle funzioni requirenti di legittimità, il rilievo che privilegiare coloro che provengono dalle funzioni requirenti e inquirenti di merito è un vero e proprio non senso, posto che si tratta di magistrati che sono quasi sempre privi di esperienze significative nel campo civile; laddove, come è noto, la metà dei sostituti procuratori generali presso la Cassazione svolge la

sua funzione nel settore civile, mentre nessuno di essi, salvo per quanto riguarda il settore disciplinare, svolge quelle funzioni inquirenti che sono invece componente essenziale delle funzioni del pubblico ministero di merito. E' pacifico ed è confermato dall'esperienza che di regola sono maggiormente idonei ad esercitare le funzioni requirenti di legittimità i magistrati che abbiano esercitato funzioni giudicanti piuttosto che quelli che abbiano esercitato funzioni di pubblico ministero.

E' quindi auspicabile una modifica del menzionato art. 13, che elimini qualsiasi limite o filtro per l'accesso dei magistrati giudicanti alla Procura generale della Cassazione.

Va poi rilevato che la legge 111 del 2007 ha saggiamente stabilito che i concorsi per l'accesso in magistratura sono banditi con cadenza di norma annuale in relazione ai posti vacanti e a quelli che si renderanno vacanti nel quadriennio successivo: solo così infatti sarà possibile evitare costantemente le carenze di organico. A me sembra però che sia stato un errore precludere l'accesso ai concorsi in magistratura ai semplici laureati: si rischia che i giovani migliori, scoraggiati per il tempo enorme che occorrerà per accedere alla magistratura, scelgano altre strade, più rapide e più redditizie. Va considerato che per la laurea in giurisprudenza occorrono ora 5 anni (e non 4 come in precedenza) e che di norma la laurea si consegue non prima dei 24/25 anni, per cui, considerati anche i tempi dei concorsi, l'età media dei nuovi magistrati supererà certamente i 30 anni.

Se si tiene presente che nel concorso per 380 posti di magistrato, recentemente esaurito, sono rimasti scoperti ben 58 posti, pur essendo stati ammessi a partecipare circa 2000 semplici laureati che avevano superato una prova preselettiva, appare evidente che nei prossimi concorsi, cui nessun giovane laureato potrà partecipare (per cinque anni sono abilitati solo quelli che si sono iscritti al corso di laurea in giurisprudenza anteriormente all'anno accademico 1998/1999) non potranno essere coperti tutti i posti. Tanto più

che per un prossimo concorso sono stati banditi ben 500 posti (e bandire anche in seguito concorsi per tale numero di posti appare necessario se si vuole arrivare fra alcuni anni a colmare tutti i vuoti di organico).

A dimostrazione della validità dei giovani laureati, sta la circostanza che gli ammessi a partecipare al concorso di recente concluso esonerati dalle prove di preselezione erano più del triplo dei semplici laureati che avevano superato le prove predette (6.765 contro 1.900), laddove gli ammessi agli orali sono stati solo 212 tra gli appartenenti alla prima categoria e ben 130 tra gli appartenenti alla seconda.

L'adozione del concorso c.d. di secondo grado sembra essere apparsa necessaria soprattutto - posto che nessuno può seriamente affermare che i requisiti richiesti oltre la laurea siano idonei a dimostrare una maggiore preparazione - per costituire un filtro idoneo ad evitare l'eccessivo affollamento dei concorsi che rendeva gli stessi difficilmente gestibili. Ma probabilmente avrebbero potuto essere elaborate altre soluzioni, volte a meglio perseguire la medesima finalità.

### **3. GLI UFFICI DEL PUBBLICO MINISTERO**

E' questa la prima occasione d'impiego, riguardo ad un intero anno giudiziario, dello strumento di verifica della riorganizzazione dell'ufficio del pubblico ministero previsto dall'art. 6 del decreto legislativo n. 109 del 2006.

Tutti i procuratori generali presso le corti di appello hanno acquisito dati e notizie dalle procure della Repubblica dei rispettivi distretti ed inviato al mio ufficio le relazioni sui temi definiti dal legislatore, che ha loro demandato il compito di "verificare il corretto ed uniforme esercizio dell'azione penale ed il rispetto delle norme sul giusto processo, nonché il puntuale esercizio da parte

dei procuratori della Repubblica dei poteri di direzione, controllo e organizzazione degli uffici ai quali sono preposti”.

Queste, in sintesi, le notazioni più significative.

A) In linea di massima, i procuratori generali distrettuali riferiscono che non sono emerse anomalie nell'esercizio dell'azione penale, che essi giudicano quindi coerente coi canoni di correttezza e di uniformità, nonché di puntualità, per quanto consentito dai complessivi – e di solito onerosi – impegni dei singoli uffici e dalla tempestività nell'espletamento delle incombenze di competenza della polizia giudiziaria, degli ufficiali giudiziari e del servizio postale.

In non pochi uffici si è tenuto conto, nell'individuazione dei criteri generali per la trattazione dei procedimenti, dell'indulto concesso con la legge 31 luglio 2006, n. 241. Peraltro, viene di regola opportunamente considerato che la minore urgenza delle indagini inerenti a reati per i quali la condanna non sarebbe in concreto scontata deve essere conciliata con altri profili di rilievo, quali gli interessi sociali o patrimoniali delle vittime.

In taluni circondari è condivisa l'adozione di una “politica sanzionatoria” ispirata a principi di ragionevolezza e senza divergenze sensibili, soprattutto con riferimento ai reati più gravi. La ricerca di uniformità nel metro di commisurazione delle sanzioni è attuata sia per le pene “patteggiate” sia per quelle richieste negli altri riti (come ad esempio quello del decreto penale di condanna), fatte salve le fattispecie meritevoli di considerazioni particolari.

Vi sono casi di direttive ai sostituti procuratori sull'obbligo di relazione scritta al capo dell'ufficio nell'ipotesi di richiesta di proroga dei termini per le indagini preliminari successiva alla prima.

Laddove compatibile con la dimensione dell'ufficio, si registra diffusamente – in conformità ad un indirizzo ampiamente sperimentato – la costituzione di gruppi di lavoro in relazione alla specificità di determinate

materie (ad esempio reati ambientali, reati contro la pubblica amministrazione, contro il patrimonio, in materia fiscale e societaria, reati contro le c.d. fasce deboli). Detti strumenti organizzativi sono spesso interpretati anche come mezzi per favorire l'uniformità nell'esercizio dell'azione penale, in considerazione – fra l'altro – della presenza di un magistrato coordinatore per ogni gruppo di lavoro (spesso un procuratore aggiunto), che assicura continuità nei collegamenti e nell'adozione dei protocolli operativi, al fine di evitare scelte (anche procedurali) diversificate nell'ambito di una medesima materia.

B) Le valutazioni circa il rispetto dei canoni costituzionali in materia di giusto processo sono tutte in linea di massima positive.

Le relazioni che affrontano il tema delle riforme utili alla riduzione dei tempi di durata dei processi penali ripropongono temi già esplorati in passato, quali l'esigenza di riforme normative nei settori delle impugnazioni, delle notificazioni (al fine di eliminare momenti di inutile stasi o attività di garanzia meramente formali), delle nullità (privilegiando i principi di lealtà processuale e di economia processuale che sono propri di ogni modello "accusatorio").

Trattasi di prospettive che conservano piena attualità ed appaiono meritevoli della massima attenzione.

C) I procuratori della Repubblica hanno in misura preponderante confermato i criteri organizzativi preesistenti alla recente riforma ordinamentale, relativamente alla distribuzione degli affari con metodi oggettivi e predeterminati.

L'esperienza offre così conferma della diffusione tra i magistrati del pubblico ministero di un'impostazione culturale e professionale saldamente

radicata nel valore dell'imparzialità e nel principio costituzionale di uguaglianza.

In conformità a quanto avevo avuto modo di auspicare all'indomani della riforma ordinamentale, del nuovo assetto si è data generalmente una lettura attenta ai valori costituzionali, con un'interpretazione dei poteri del capo dell'ufficio di procura prevalentemente in termini di responsabilità, piuttosto che di gerarchia.

Il giudizio dei procuratori generali presso le corti d'appello è in linea di massima positivo quanto al contemperamento fra l'attribuzione della titolarità esclusiva dell'azione penale al procuratore della Repubblica e l'autonomia professionale dei magistrati assegnatari dei singoli procedimenti.

Si registra di frequente l'espletamento di opportune consultazioni dei magistrati dell'ufficio (talora anche in forma di assemblea), da parte del procuratore capo.

In alcune procure è stato istituito un "ufficio del magistrato inquirente", finalizzato ad ottimizzare l'impiego delle professionalità disponibili ed a perseguire il rispetto del principio di ragionevole durata dei procedimenti.

Alla trattazione dei profili organizzativi delle procure si affianca quella dei problemi logistici, inerenti tanto alle strutture materiali (con casi di vera e propria frammentazione di una stessa procura della Repubblica in numerosi locali dislocati in luoghi diversi) quanto agli organici. Vi è chi prevede che la situazione sia destinata ad aggravarsi nel futuro per l'impossibilità, in forza dell'ordinamento giudiziario recentemente promulgato, di destinare agli uffici di procura la categoria dei magistrati di prima nomina, che da sempre ha costituito il serbatoio insostituibile per le sedi poco richieste.

Pure le dotazioni di personale amministrativo sono da molti giudicate come inadeguate, specie per la mancata sostituzione degli elementi collocati a

riposo o, comunque, non più disponibili. Ne conseguono difficoltà sia nella gestione degli uffici, sia nell'assistenza ai magistrati.

Problemi organizzativi peculiari sono segnalati in taluni uffici di dimensioni particolarmente ridotte (qualche procuratore generale parla di "micro-procure"), in cui si sono registrati addirittura periodi di scopertura pressoché totale dell'organico. Ciò offre la riconferma dell'irrazionalità dell'attuale geografia giudiziaria.

D) In tema di libertà personale, ho ritenuto doveroso rivolgere espressa richiesta di dati e notizie. Nel complesso, le risposte ottenute sono tutt'altro che appaganti.

Per alcuni distretti mancano dati concreti sull'esito delle richieste di misure cautelari personali e delle impugnazioni in materia. E soltanto da alcune relazioni traspare un effettivo impegno profuso nella ricerca di dati utili: i quali, peraltro, spesso risultano non omogenei.

Così, per qualche circondario si fa riferimento solo alla custodia cautelare ed agli arresti domiciliari, per altri circondari a tutte le misure coercitive. Inoltre, non sempre è chiaro se i dati sulle richieste non accolte dal giudice per le indagini preliminari comprendano anche i casi in cui sia stata disposta una misura richiesta in via subordinata dal pubblico ministero. A fronte, poi, di percentuali indicate come oscillanti fra limiti (minimo e massimo) assai divaricati, non si comprende se venga riferito il risultato oggettivo di un'analisi statistica ovvero, in linea latamente approssimativa, solo una stima frutto dell'esperienza.

Marcata anche l'incompiutezza delle risultanze riferite nelle relazioni circa l'esito delle procedure di riesame. In questo settore vi è, però, un adeguato rilevamento da parte del Ministero della Giustizia.

E' evidente che l'estrazione dei dati riepilogativi che qui interessano comporta allo stato un lavoro considerevole e consente di addivenire a risultati comunque inappaganti.

Un vuoto informativo su temi di tale importanza e delicatezza è inaccettabile.

Si sta quindi valutando, per il futuro, la realizzazione da parte del Ministero della Giustizia, che ha manifestato la sua piena disponibilità, di ulteriori rilevazioni statistiche (ed in tale senso segnalerò in prosieguo alcuni spunti propositivi). Si deve, peraltro, segnalare sin d'ora a tutti gli uffici requirenti l'esigenza di raccogliere continuativamente i dati, che poi le procure generali dei singoli distretti dovranno elaborare, portare a sintesi e trasmettere.

Sul piano generale è dato registrare l'impressione di segno positivo di chi reputa che, con l'introduzione della novella del c.d. assenso di cui all'art. 3 del decreto legislativo n. 106 del 2006, è stato garantito non soltanto il coinvolgimento del procuratore o del suo delegato nelle scelte processuali più impegnative ed esposte, -quali sono quelle in materia di misure cautelari personali- ma anche una maggiore cognizione e consapevolezza dell'intero ufficio, nella formulazione ed adozione di tali iniziative. Ciò viene interpretato anche come causa di rafforzamento della "tenuta" dei provvedimenti richiesti dal pubblico ministero, anche in sede di verifica giurisdizionale.

E) Quanto all'esercizio del potere di avocazione, viene segnalato in qualche distretto il problema (verosimilmente comune a molti uffici omologhi) che deriva dal fatto che la Procura generale non è strutturata per condurre istruttorie di primo grado complesse. Ne consegue una situazione di crisi quando si debba procedere all'avocazione di procedimenti di una certa ampiezza.

Da altro angolo di visuale, si nota che, quando è prevista l'avocazione da parte del procuratore generale presso la corte d'appello, questi dovrebbe svolgere le indagini preliminari indispensabili a formulare le sue conclusioni entro 30 giorni dal decreto di avocazione (art. 412, comma 1, c.p.p.): termine che risulta problematico rispettare, quando si debba compiere un approfondimento investigativo, ed in particolare accertamenti tecnici.

Occorrerebbe pertanto che il termine, in sede di riforma legislativa, venisse ampliato perché la funzione dell'avocazione non sia vanificata.

F) Circa i rapporti degli uffici di procura con la stampa, è dato riscontrare la positiva tendenza alla concentrazione nel capo dell'ufficio ovvero nei procuratori aggiunti della funzione di contatto con gli organi d'informazione.

G) In tema di impiego della polizia giudiziaria e delle risorse finanziarie e tecnologiche, sembra di poter cogliere – raffrontando le relazioni dei procuratori generali distrettuali con elaborati per certi versi analoghi redatti in passato – una maggiore attenzione ai profili di spesa, rispetto a quella che era l'impostazione tradizionale.

Verosimilmente ciò consegue all'attualità del tema, ma può essere anche un effetto – indubbiamente positivo – delle prescrizioni legislative in materia.

Peraltro, è diffusa la lagnanza per la progressiva maggiore scarsità delle risorse tecnologiche e finanziarie; analogo risulta l'atteggiamento per quanto attiene alle risorse umane (cui già ho fatto cenno).

In taluni circondari sono state adottate espresse direttive concernenti le attività implicanti spese: ad es. le video-registrazioni, il noleggio di apparecchi, le acquisizioni di tabulati, l'affidamento a terzi di beni in custodia.

Laddove sono stati sottoscritti appositi accordi con i gestori di telefonie, con le ditte di intercettazione telefonica e ambientale e con l’Agenzia delle Dogane, questi hanno consentito di contenere i costi unitari di talune attività (quali, appunto, le intercettazioni; ma altra esperienza attiene, ad esempio, alle analisi delle sostanze stupefacenti).

Viene pure segnalata come positiva da vari uffici la realizzazione di un sistema centralizzato e computerizzato delle intercettazioni telefoniche e ambientali: metodo che viene indicato come utile al fine di conseguire la riduzione tanto dei tempi necessari per gli adempimenti di rito, quanto delle risorse (in termini di costi e di impiego di personale).

La prima esperienza applicativa dell’art. 6 del decreto legislativo n. 109 del 2006 pare – in una prospettiva di sintesi – valutabile positivamente.

Sembra da apprezzare, in particolare, l’impostazione voluta dal legislatore di un sistema di rilevamento oggettivo, oltre che di raccolta di valutazioni autorevoli di addetti ai lavori, suscettibile di produrre una visione d’insieme dei fenomeni rilevanti per l’esercizio dell’azione penale in modo più organico rispetto alle passate esperienze in materia: utile, dunque, non soltanto per possibili interventi disciplinari su eventuali emergenze patologiche, ma anche – e soprattutto – in funzione propulsiva e propositiva.

In questa prospettiva essenzialmente costruttiva non può non rimarcarsi l’inadeguatezza dei dati disponibili (alla quale ho già fatto cenno dianzi, segnatamente sui temi inerenti alla libertà personale).

Sarebbe pertanto utile l’adozione, a livello organizzativo e – se necessario – anche legislativo, di misure finalizzate al compiuto adempimento al disposto del citato art. 6, sì da rendere disponibili in tutti i distretti giudiziari quanto meno i seguenti dati:

- quanto alla correttezza e uniformità dell’esercizio dell’azione penale: i tempi che intercorrono tra la data di acquisizione della *notitia criminis* negli

uffici di segreteria e l'iscrizione di questa, previa sua qualificazione giuridica, negli appositi registri, nonché i termini medi di definizione dei procedimenti in rapporto ai loro differenti esiti;

- quanto al giusto processo: la durata delle investigazioni funzionali all'esercizio della azione penale, il rispetto dei termini fissati per la richiesta di proroga, il numero delle richieste stesse;

- in tema di libertà personale: il numero delle richieste di misure cautelari personali (distinguendo tra esse almeno quelle custodiali) e la percentuale di accoglimento da parte del giudice delle richieste avanzate dal pubblico ministero (distinguendo tra l'accoglimento di quelle formulate in via principale e l'accoglimento di quelle subordinate);

- sul tema, infine, delle risorse finanziarie e tecnologiche, sarebbe utile conoscere per ogni distretto lo stato di informatizzazione dei servizi (spese di giustizia, fascicoli virtuali, registri del personale etc.); eventuali accordi con i gestori di telefonia, con le ditte per la fornitura del sistema centralizzato per le intercettazioni, delle strumentazioni attinenti alle c.d. intercettazioni ambientali o video, con l'Agenzia delle dogane, con i servizi tecnici presso le varie Forze di polizia, e quant'altro utile al fine di apprezzare l'impegno profuso per l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse strutturali ed economiche.

#### **4. L'ATTIVITA' IN MATERIA DISCIPLINARE DELLA PROCURA GENERALE**

*a) L'azione disciplinare del procuratore generale.*

La Procura generale, oltre a svolgere le funzioni tipiche dell'organo del pubblico ministero presso un giudice di legittimità, qual è la Corte di

cassazione, e, quindi a contribuire alla funzione di nomofilachia ad essa attribuita dall'art. 65 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e ad assumere autonomamente taluni provvedimenti a contenuto decisorio (ad esempio, in tema di contrasti di competenza fra procure della Repubblica, appartenenti a distretti diversi, nella fase delle indagini preliminari e in caso di avocazione delle stesse indagini da parte del procuratore generale presso la corte di appello), ha il delicatissimo compito di garantire, mediante l'esercizio dell'azione disciplinare, il controllo sulla deontologia professionale dei magistrati. Controllo sul quale, tuttavia, l'ultima parola spetta ad un organo giurisdizionale: la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, le cui decisioni sono impugnabili davanti alle sezioni unite della Corte di cassazione.

Al procuratore generale della Corte di cassazione, unitamente al Ministro della giustizia, infatti, l'art. 14, comma 1, del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, come modificato dalla legge 24 ottobre 2006, n. 269, attribuisce la titolarità dell'azione disciplinare.

Diversa, tuttavia, è la posizione dei due organi, sia per quel che concerne la fonte del loro potere, sia per quanto riguarda la natura dell'azione di cui sono titolari: è facoltativa quella del Ministro, è diventata obbligatoria quella del procuratore generale.

La differenziazione operata con la recente riforma tra le due azioni trova il suo fondamento non solo e non tanto nella intervenuta tipizzazione degli illeciti disciplinari, che opera anche nei confronti del Ministro, e nella loro diversa fonte normativa (è stato lo stesso costituente a volere facoltativa quella del Ministro), quanto, piuttosto, nella diversa natura e responsabilità dei due organi. Infatti, mentre il Ministro, organo politico, è soggetto all'azione di controllo del Parlamento, che può avere ad oggetto anche l'esercizio (o il non esercizio) dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, altrettanto non può dirsi nei confronti del procuratore generale, organo dell'apparato

giudiziario; sicché soltanto la obbligatorietà dell'azione ne garantisce l'imparzialità e può consentire un controllo, sia pure *lato sensu*, sul suo esercizio.

Le principali novità introdotte dalla riforma dell'ordinamento giudiziario in materia di responsabilità disciplinare dei magistrati sono la tipizzazione degli illeciti, la obbligatorietà dell'azione disciplinare del procuratore generale, la introduzione di nuove misure cautelari anche anteriori all'inizio del procedimento e la applicazione allo stesso, in quanto compatibili, delle norme del vigente codice di procedura penale, con definitivo abbandono di quello del 1930.

Ad oltre un anno dall'entrata in vigore della nuova disciplina del procedimento in esame è possibile un primo, ancorché non definitivo, bilancio della stessa.

Sulla tipizzazione degli illeciti disciplinari e sulla obbligatorietà dell'azione disciplinare del procuratore generale, mi sono già soffermato nell'intervento dello scorso anno; non è superfluo tornarvi brevemente per alcune ulteriori considerazioni.

#### *b) La tipizzazione degli illeciti disciplinari.*

La tipizzazione degli illeciti disciplinari, venne auspicata in origine dalla stessa magistratura perché si riteneva che garantisse il magistrato, contribuendo a dare alla materia una certezza maggiore di quella derivante dall'evanescente concetto di "condotte che lo rendano immeritevole di fiducia e considerazione o che compromettano il prestigio dell'ordine giudiziario" (art. 18 regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, abrogato dall'art. 31 del più volte ricordato decreto legislativo n. 109 del 2006).

Si è però verificato il rischio, anche per effetto di talune modifiche intervenute con la legge 24 ottobre 2006, n. 269, che più volte era stato

paventato dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Parlamento e cioè che anche la più analitica delle tipizzazioni non riuscisse a prevedere tutto e quindi lasciasse fuori dall'ambito della rilevanza disciplinare comportamenti pur avvertiti come deontologicamente scorretti.

A questo riguardo deve essere segnalata la sentenza della Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura n. 106 del 2007 che ha affermato, conformemente alla posizione espressa dalla Procura generale, che la tipizzazione degli illeciti disciplinari non esclude l'interpretazione estensiva delle relative previsioni. Per quanto riguarda l'analogia, invece, la questione appare più complessa.

Comunque, se talune lacune potranno essere colmate in via interpretativa, è probabile che ne residueranno altre, così come altri problemi di difficile soluzione sono stati evidenziati in questo anno di applicazione della nuova normativa disciplinare. Potrebbe quindi essere opportuna quanto meno un'opera di revisione tecnica e a tal fine la Procura generale della cassazione ed il Consiglio Superiore della Magistratura potrebbero, congiuntamente o disgiuntamente, dare il loro apporto sulla base delle loro esperienze concrete.

Nell'attesa di una eventuale correzione legislativa, spetta all'istituzione giudiziaria e al suo sistema di autogoverno, anche in questo campo, come in ogni altro settore dell'ordinamento giudiziario, assumere consapevolmente come proprio compito quello di risolvere i problemi e superare le difficoltà, interpretando ogni volta le singole norme nel modo più aderente ai valori e ai principi che la costituzione, la nostra cultura e la nostra storia pongono come coordinate essenziali dell'ordinamento giudiziario.

*c) L'obbligatorietà dell'azione disciplinare e i suoi correttivi.*

Nel complesso l'obbligatorietà dell'azione disciplinare non si è tradotta in un abnorme incremento dei procedimenti disciplinari come invece era stato

giustificatamente paventato. Il timore era che l'obbligatorietà indiscriminata avrebbe ingolfato il sistema disciplinare con una massa enorme di micro-violazioni, tale da far naufragare nella banalizzazione l'efficienza dello stesso sistema disciplinare (oltre che del sistema di giustizia in generale) e da indurre spinte alla burocratizzazione del ruolo.

Questo rischio è stato evitato grazie alle modificazioni introdotte con la legge n. 269 del 2006, che hanno contenuto gli effetti negativi che l'obbligatorietà avrebbe potuto avere. E' stata infatti esclusa - con l'articolo 3 *bis* - la configurabilità come illecito disciplinare dei "fatti di scarsa rilevanza", riconoscendosi così la possibilità, anzi la necessità, di un apprezzamento discrezionale circa la sussistenza o meno, nella fattispecie concreta, di profili di vero e serio rilievo disciplinare.

E' stato inoltre opportunamente introdotto nell'art. 16 il comma 5 *bis* che consente l'archiviazione diretta nei casi in cui sia chiaramente da escludere che il fatto addebitato sussista o abbia rilevanza disciplinare nonché nei casi di denuncia non circostanziata. In questo modo non solo è stato fugato il rischio di dover iniziare un numero enorme di procedimenti disciplinari, ma anche e soprattutto il rischio che i singoli magistrati venissero sottoposti ad indagini di tipo esplorativo - e con effetti vessatori - pur in mancanza di una specifica e circostanziata - e quindi seria - *notitia* di un fatto specifico configurabile, se vero, come illecito disciplinare.

Si è attribuito al procuratore generale della Cassazione il potere di archiviazione senza necessità di richiederla ad un organo giurisdizionale, come avviene nel procedimento penale, che nel caso in esame avrebbe potuto essere solo la Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, con conseguenze agevolmente intuibili sulla sua attività. Nel contempo, tuttavia, si è previsto che del provvedimento debba essere data comunicazione all'altro titolare dell'azione disciplinare, il Ministro della giustizia, il quale, previa richiesta di copia degli atti, può richiedere direttamente alla Sezione

disciplinare la fissazione dell'udienza di discussione orale, formulando l'incolpazione.

La formulazione della norma prevede quindi una richiesta del Ministro della giustizia rivolta non al procuratore generale ma direttamente alla Sezione disciplinare. Naturalmente nulla impedisce che il Ministro, anziché avvalersi di tale norma (che determina problemi non solo teorici, ma anche pratici) richieda al procuratore generale di procedere.

Nella specie, comunque, non si è in presenza di un sindacato del Ministro sull'attività, di natura giudiziaria, del procuratore generale, che sarebbe inammissibile, bensì, più semplicemente, di una informativa volta a porre il contitolare dell'azione disciplinare in condizione di valutare se esercitare l'azione.

Se questa è la *ratio* della norma - e non sembra che possa esservene altra - sarebbe stata opportuna una ulteriore semplificazione della procedura, prevedendo la comunicazione del provvedimento di archiviazione al Ministro nei soli casi nei quali dagli atti non risulti che questi sia già venuto a conoscenza del fatto. L'esperienza insegna, infatti, che moltissime delle denunce e degli esposti aventi ad oggetto comportamenti di possibile rilevanza disciplinare sono inviati sia al Ministro che al procuratore generale, e la circostanza risulta dagli stessi, talché la comunicazione si palesa ultronea; comporta solo un aggravio di lavoro per gli uffici.

La Procura generale ha fatto uso della possibilità di archiviazione nei casi, oltremodo numerosi, in cui, come previsto dalla legge, era chiaramente da escludere la sussistenza del fatto addebitato al magistrato o la sua rilevanza disciplinare. E al riguardo segnalo che fino ad oggi per nessuno dei decreti di archiviazione emessi (tutti ampiamente motivati) il Ministro della giustizia ha manifestato il proprio dissenso.

Per quanto concerne l'art. 3-bis, introdotto dalla legge n. 269 del 2006 (in base al quale, come si è detto, "l'illecito disciplinare non è configurabile

quando il fatto è di scarsa rilevanza”), appare evidente che la obbligatorietà dell’azione disciplinare impone al procuratore generale della Corte di cassazione estrema prudenza nell’applicarlo in sede predisciplinare, essendo quasi sempre opportuno che sul punto si pronunzi la Sezione disciplinare (in seguito, per casi identici, si potrà provvedere senza investire la Sezione predetta).

Più in generale, va poi chiarito che, data la obbligatorietà dell’azione disciplinare, il procuratore generale non può esimersi, nei casi in cui sulla sussistenza dell’illecito disciplinare vi sia qualche ragionevole dubbio, di sottoporre il caso per la debita valutazione alla Sezione disciplinare e quindi di promuovere l’azione, salvo a richiedere declaratoria di non luogo a procedere all’esito dell’istruttoria. Infatti, ripetesi, diversamente dal processo penale, non vi è un giudice (il giudice per le indagini preliminari) che controlli la legittimità dell’archiviazione.

#### *d) Le misure cautelari.*

Altra importante novità introdotta con la recente riforma del procedimento disciplinare è la possibilità di applicare, su richiesta dei titolari dell’azione disciplinare, la misura cautelare del trasferimento ad altra sede o la destinazione ad altre funzioni del magistrato incolpato qualora sussistano, ai sensi dell’art. 13, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 2006, gravi elementi di fondatezza dell’azione disciplinare e ricorrano motivi di particolare urgenza. Il trasferimento provvisorio ad altro ufficio, oltre la sospensione cautelare dalle funzioni e dallo stipendio, possono essere applicati, ai sensi del successivo art. 22, comma 1, anche prima dell’inizio di un procedimento disciplinare ove il magistrato sia sottoposto a procedimento penale, ovvero quando possono essergli ascritti fatti rilevanti sotto il profilo disciplinare, incompatibili con l’esercizio delle funzioni. Naturalmente, al pari di quanto avviene nel processo penale, la misura cautelare della sospensione o

del trasferimento d'ufficio può essere chiesta e disposta anche insieme alla sentenza, per ovviare agli eventuali pericoli collegati alla mancanza di esecutività della stessa in pendenza dell'impugnazione.

La *ratio* della introduzione del trasferimento d'ufficio come misura cautelare è collegata alla modifica, ad opera dell'art. 26 del suddetto decreto legislativo n. 109 del 2006, dell'art. 2 del regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, che ha ridotto in maniera radicale l'ambito di operatività del trasferimento d'ufficio per incompatibilità ambientale e/o funzionale prevista dal comma 2 di detto articolo, riservato alla competenza del Consiglio Superiore della Magistratura in sede amministrativa. In base alla nuova normativa, il trasferimento di ufficio può oggi essere disposto dal Consiglio Superiore della Magistratura in via amministrativa solo nei casi in cui la situazione di incompatibilità sia determinata da condotte incolpevoli del magistrato, come tale non qualificabili come illecito disciplinare, ovvero allorché si vengano a determinare situazioni non riconducibili a comportamenti del magistrato (v. *Risoluzione del 6 dicembre 2006*).

Resta ancora da chiarire il *quid juris* nell'ipotesi di incompatibilità determinata da comportamenti del magistrato da ritenersi colpevoli, ma non sussumibili in alcuna delle fattispecie tipiche previste dalla legge. Appare necessario un intervento del legislatore che elimini il riferimento alla indipendenza dalla colpa del magistrato, preveda espressamente il limite negativo della non riconducibilità della condotta ad alcuna delle fattispecie di illecito disciplinare, al fine di fugare ogni dubbio sulla natura della misura, ed introduca l'ulteriore (alternativa) ipotesi della credibilità, oltre all'indipendenza e imparzialità.

Allo stato è possibile evitare improprie sovrapposizioni, adottando la prassi che il Consiglio Superiore della Magistratura non apra procedure amministrative di trasferimento d'ufficio per fatti in ordine ai quali sia stato promosso il procedimento disciplinare. Penso che un simile criterio - coerente

con il sistema normativo - sia sufficiente per ovviare alle preoccupazioni manifestate dal Consiglio con la *Risoluzione 24 gennaio 2007 (Problematiche riconducibili alla modifica dell'art. 2 L.G. ad opera dell'art. 26 D. Lgs. n. 109 del 2006)*.

Per quanto riguarda la disciplina procedimentale del trasferimento d'ufficio, è da ritenere, sulla scorta della prassi consolidata nella vigenza integrale (v., per le disposizioni abrogate, l'art. 31 del decreto legislativo n. 109 del 2006) del regio decreto n. 511 del 1946 - il quale prevedeva la possibilità del trasferimento d'ufficio nel caso fosse inflitta una sanzione più grave dell'ammonizione (art. 21 comma 6) - che la Sezione disciplinare si limiti ad applicare la misura, mentre la individuazione dell'ufficio o della diversa funzione è di competenza del Consiglio Superiore della Magistratura nella sua composizione ordinaria. Tale prassi ha ricevuto un autorevole, seppure implicito, avallo dalle sezioni unite civili della Cassazione, le quali, con sentenza 15 ottobre 1985, n. 5052, hanno affermato: "Con riguardo all'art. 21, 6° comma, r.d.l. 31 maggio 1946, n. 511, che conferisce alla Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura, ove infligga una sanzione più grave dell'ammonizione, il potere di disporre il trasferimento d'ufficio del magistrato, è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in relazione agli art. 3, 107 e 108 cost., tenuto conto che l'irrogabilità della suddetta sanzione accessoria integra una scelta del legislatore, in deroga al principio dell'inaMOVibilità dei magistrati, obiettivamente giustificata dallo scadimento *in loco* del prestigio del magistrato riconosciuto responsabile d'illecito disciplinare, e che inoltre le ragioni di quest'ultimo restano pienamente tutelabili in sede di ricorso alle sezioni unite della suprema corte avverso la pronuncia di detta Sezione disciplinare (nonché in sede di giurisdizione amministrativa, avverso l'atto amministrativo con il quale il plenum del consiglio superiore fissa concretamente la sua nuova destinazione)".

Potrebbe essere opportuno - come è possibile anche a legge immutata - che la Sezione disciplinare, nel disporre il trasferimento d'ufficio, in via cautelare o definitiva, dia anche le prescrizioni che ritenga necessarie circa la scelta della sede e delle funzioni di destinazione.

Nonostante la difettosa formulazione della norma, appare doversi ritenere, a proposito dell'articolo 24, comma 1, del decreto legislativo n. 109 del 2006, che tutti i provvedimenti cautelari, anche quelli di trasferimento previsti dall'art. 13, e non solo i provvedimenti in materia di sospensione previsti dagli artt. 21 e 22, siano ricorribili e che per tutti il ricorso non abbia effetto sospensivo. Se vi fossero dubbi interpretativi al riguardo, un intervento chiarificatore del legislatore sarebbe indispensabile.

*e) Norme procedurali.*

La procedura applicabile al procedimento disciplinare, per tutto ciò che non è espressamente regolato dal decreto legislativo n. 109 del 2006, è, come si è detto, quella del nuovo codice di procedura penale. Qualche problema lo pone la clausola di compatibilità prevista sia per la fase delle indagini (art. 16, comma 2) che per quella della discussione dinanzi alla Sezione disciplinare (art. 18, comma 4).

Sarà anche in questo caso la giurisprudenza della Sezione disciplinare e delle sezioni unite della Cassazione a chiarire volta per volta l'ambito di operatività di detta clausola in relazione a singoli istituti o norme del codice di rito penale.

In attesa di conoscere quale sarà l'orientamento delle seconde, appare meritevole di condivisione la tesi della Sezione disciplinare, sostenuta anche dalla Procura generale, circa la inapplicabilità al procedimento in esame dell'art. 415-bis c.p.p. in tema di avviso all'indagato della conclusione delle indagini preliminari. Infatti in sede penale potrebbe verificarsi che l'indagato nulla sappia dell'esistenza di indagini preliminari nei suoi confronti se non

fosse previsto l'avviso *de quo*, che lo pone in condizione di articolare eventuali richieste difensive prima dell'emissione del decreto di citazione a giudizio o della richiesta di rinvio a giudizio. Altrettanto non può dirsi per l'incolpato nel procedimento disciplinare: l'art. 15, comma 4, del decreto legislativo n. 109 del 2006 dispone, infatti, che dell'inizio del procedimento disciplinare è data comunicazione, entro trenta giorni, all'incolpato, con l'indicazione del fatto che gli viene addebitato.

*f) L'impatto della riforma sulla Procura generale.*

La riforma del procedimento disciplinare a carico dei magistrati ha avuto un notevole impatto sulla Procura generale della Corte di cassazione dovuto anche all'aumento degli affari trattati, all'introduzione di nuovi adempimenti ed al potenziamento del suo ruolo nella fase delle indagini.

L'ufficio, subito dopo la pubblicazione del decreto legislativo n. 109 del 2006, ha iniziato un processo di riorganizzazione del proprio servizio disciplinare, che si caratterizza anche per un ulteriore potenziamento degli strumenti informatici.

L'attività in materia disciplinare è stata affidata ad un ristretto numero di magistrati i quali, mediante la specializzazione, garantiscono un elevato *standard* di professionalità nella gestione dei relativi delicatissimi affari e, quindi, nel controllo deontologico di giudici e pubblici ministeri, sul quale l'ultima parola spetta alla Sezione disciplinare ed, eventualmente, alle sezioni unite della Cassazione.

Inoltre, dall'inizio del corrente anno, superate continue e imprevedibili difficoltà tecniche, sono in linea due nuovi programmi informatici per la gestione dei procedimenti disciplinari e predisciplinari, nonché, con la collaborazione del Consiglio Superiore della Magistratura e del C.E.D. della Corte di cassazione, quattro archivi informatici che riguardano, rispettivamente, le sentenze e le ordinanze integrali della Sezione disciplinare

e le sentenze delle sezioni unite civili della Corte di cassazione in materia disciplinare, nonché le massime tratte dai predetti provvedimenti giudiziari.

Nonostante l'impegno profuso dal Ministero della giustizia, tale processo di riorganizzazione ha incontrato non pochi ostacoli nelle carenze strutturali tipiche degli uffici giudiziari: insufficiente dotazione delle risorse umane ed economiche; mancanza di locali.

Quanto alle prime, la mancata sostituzione del personale collocato a riposo ed il ritardo con il quale viene attuata la riqualificazione del personale, ha reso estremamente difficile lo svolgimento di talune attività. A ciò aggiungasi che i locali del palazzo di giustizia di Roma assegnati alla Procura generale sono del tutto insufficienti (non è certamente migliore la situazione della Corte di cassazione): non è possibile, come sarebbe necessario, incrementare il personale destinato alla segreteria disciplinare per carenza di spazi disponibili; in talune stanze sono state sistemate fino a cinque o sei persone, con gli effetti agevolmente immaginabili in termini di rendimento. Alle suddette difficoltà si aggiunge la esiguità degli stanziamenti per prestazioni di lavoro straordinario: solo un adeguato incentivo economico può indurre i dipendenti pubblici a tali prestazioni.

*g) Dati statistici.*

Nel corso del 2007 sono pervenute alla Procura generale della Corte di cassazione 1.307 notizie di possibile rilevanza disciplinare, 635 delle quali originate da esposti di privati; nell'anno precedente ne erano pervenute 1.108, per cui l'incremento, è stato del 15%. Tale incremento ha tratto prevalentemente origine dalla trasmissione, ai sensi dell'art. 26, comma 2, del decreto legislativo n. 109 del 2006, da parte del Consiglio Superiore della Magistratura, dei procedimenti amministrativi per trasferimento di ufficio *ex art. 2, comma 2, regio decreto legislativo 31 maggio 1946, n. 511, pendenti*

presso lo stesso Consiglio per fatti astrattamente riconducibili alle nuove fattispecie disciplinari.

Sono state, invece, 1.479 le procedure definite, con conseguente contrazione delle pendenze, che al 31 dicembre 2007 ammontavano a 909. Come si può constatare l'impegno profuso dai magistrati e dal personale amministrativo dell'ufficio destinati a tale delicatissimo settore è stato particolarmente intenso.

Nello stesso anno sono stati trasmessi dalle corti di appello, ai sensi dell'art. 5 della legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. legge Pinto), 5.014 decreti di accoglimento della domanda di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo, con un consistente aumento (+1350) rispetto ai 3.664 pervenuti l'anno precedente. A tale incremento ha corrisposto un rinnovato impegno dell'ufficio, che è riuscito a definire nell'anno 4.959 procedure.

Non può non rilevarsi in questa sede come tale legge determini gravi conseguenze economiche per l'erario dello Stato, anche per il numero sempre crescente dei giudizi instaurati dai soggetti aventi diritto a detto indennizzo. La situazione, sotto tale punto di vista, pare destinata ad aggravarsi in quanto la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha, con recenti decisioni, affermato che l'indennizzo va commisurato non già con riferimento ai soli anni eccedenti la ragionevole durata, ma alla intera durata del processo.

Per quanto riguarda, in particolare, la Procura generale della cassazione, devo ancora una volta segnalare l'esigenza di un intervento legislativo che elimini la previsione di cui all'art. 5 della legge Pinto in base alla quale il decreto di accoglimento della domanda deve essere comunicato, a cura della cancelleria, "ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati al procedimento". Come già da me posto ripetutamente in evidenza, tale obbligatoria comunicazione comporta per l'ufficio

disciplinare la gestione e l'esame di numerosissimi provvedimenti, del tutto carenti di dati utili e significativi ai fini disciplinari.

E d'altra parte la norma appare del tutto inutile posto che il decreto legislativo n. 109 del 2006 (art. 2, comma 1, lett. *q* e *dd*) prevede che i ritardi devono essere reiterati, gravi e ingiustificati (mentre ogni decreto ex legge Pinto concerne di norma singoli processi) e un obbligo, disciplinarmente sanzionato, per i dirigenti degli uffici giudiziari, per i presidenti di sezione o dei collegi, di comunicare "agli organi competenti" tutti i fatti che "possano costituire illeciti disciplinari compiuti da magistrati dell'ufficio, della sezione o del collegio".

La riprova è che nessuna azione disciplinare è stata esercitata negli ultimi due anni a seguito dell'accertata violazione del termine di ragionevole durata del processo; violazione che, oltretutto, non presuppone un comportamento colpevole dei magistrati.

Riprendendo la esposizione dei dati statistici, debbo rilevare che nel 2007 la Procura generale ha esercitato 103 azioni disciplinari; 32 sono state quelle esercitate su richiesta dal Ministro della giustizia; per un totale di 135, con un consistente aumento (+50%) rispetto all'anno 2006, nel corso del quale erano state iniziate 90 azioni disciplinari. L'incremento ha tratto origine dall'aumento di quelle esercitate dal procuratore generale (+43); sostanzialmente stabile è stato, invece, il numero delle azioni del Ministro (+2).

Tale aumento non si è tradotto in un aggravio per la Sezione disciplinare in quanto spesso, a seguito dell'istruttoria, il mio ufficio ha concluso per la declaratoria di non luogo a procedere. Infatti nell'anno decorso 2007 sono stati iniziati, come ho accennato, n. 135 procedimenti disciplinari e ne sono stati inviati alla Sezione predetta n. 101, di cui ben 45 con richieste di declaratoria di non luogo a procedere (sia pure in vari casi per cessazione di appartenenza all'ordine giudiziario). Fino ad oggi solo in tre casi la Sezione

disciplinare non ha accolto dette richieste, ma poi, per due di essi, a seguito del dibattimento, ha escluso la sussistenza degli addebiti. Per il terzo l'udienza non è stata ancora celebrata.

Al 31 dicembre 2007 erano poi pendenti presso il mio ufficio 79 procedimenti disciplinari e presso il Consiglio Superiore della Magistratura 69, di cui 13 sospesi.

Il consistente aumento dei procedimenti disciplinari intervenuto nel 2007 non è necessariamente legato all'introduzione della obbligatorietà dell'azione e della tipizzazione degli illeciti, né costituisce sintomo preoccupante di lassismo deontologico dei magistrati. Infatti il numero delle azioni disciplinari promosse in tale anno è, comunque, inferiore a quello degli anni 2003 (152) e 2004 (145).

## **5. I SERVIZI CIVILE E PENALE DELLA PROCURA GENERALE**

La Procura generale presso la Corte di cassazione è un organo del pubblico ministero del tutto particolare: forse l'unico a cui può ancora adattarsi la vecchia formulazione di parte imparziale. Il procuratore generale partecipa alla dialettica processuale, intervenendo in posizione di parità con le altre parti in ogni singolo processo, ma non ha poteri coercitivi, né d'impugnazione, perché il suo obiettivo non è la condanna dell'imputato ricorrente, o di una delle parti del giudizio civile, ma l'esatta interpretazione e l'uniforme applicazione della legge. In tale ottica va visto anche l'eccezionale potere di impugnazione attribuito al procuratore generale dall'art. 363 c.p.c..

Concorre, quindi, in posizione dialettica, alla decisione della Corte, partecipa alla sofferenza del giudicante, di fronte ad un quadro normativo sempre più complesso e disorganico e ad una pluralità di fonti, nazionali e

sopranazionali, che rende spesso problematici la ricerca della norma applicabile ed il coordinamento tra sistemi normativi diversi.

A ciò aggiungasi l'abnorme mole di lavoro da cui la Procura è afflitta per il progressivo, costante aumento degli affari sui quali è chiamata ad esprimere il suo parere (cui si affiancano le funzioni – delicate e impegnative in materia disciplinare).

In questa situazione operativa così complessa, nella quale, inoltre, alcuni dei principali strumenti, i codici di rito, sono in permanente trasformazione, il contributo che la Procura generale può offrire nella ricerca e nella ricostruzione del sistema normativo applicabile è certamente rilevante, soprattutto sul piano dell'interpretazione delle norme sostanziali e processuali, ove più sentita è l'esigenza di interventi giurisdizionali coerenti e chiarificatori.

L'ufficio da alcuni anni si è posto l'obiettivo di esprimere un orientamento tendenzialmente uniforme su tali questioni. La sua struttura di organo unitario, rispetto alla molteplicità dei collegi della Corte, gli consente infatti di segnalare i contrasti di giurisprudenza, inevitabili di fronte a numeri così elevati di provvedimenti, e di chiedere che la decisione sia devoluta alle sezioni unite.

Perché tutto ciò possa realizzarsi è necessaria una piena informazione sugli orientamenti della Corte e un coinvolgimento di tutti gli appartenenti all'ufficio nella ricerca delle soluzioni più convincenti.

Su tale piano la Procura generale si è dotata di strumenti idonei a fornire un complesso di materiali, su supporto cartaceo o per via informatica, di tutto rispetto: dalle informazioni provvisorie delle decisioni delle sezioni penali al testo integrale di tutte le decisioni delle Sezioni unite e della Corte costituzionale, dalle novità normative ai più rilevanti ai contributi dottrinali; ad essi si aggiunge un servizio di segnalazione, da parte dei sostituti che

intervengono alle udienze, delle questioni di particolare interesse sottoposte alla Corte.

E' recente anche la creazione di un sito *intranet*, ancora in fase sperimentale, proprio della Procura generale, ove vengono inserite le requisitorie con le quali sono affrontate problematiche nuove e complesse, nonché i provvedimenti a contenuto decisorio adottati dalla Procura in materia di competenza degli uffici del pubblico ministero a procedere ad indagini preliminari, e sui reclami proposti ai sensi dell'art. 70 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, avverso l'avocazione di dette indagini da parte dei procuratori generali distrettuali. Mediante i suddetti provvedimenti in materia di competenza la Procura generale esercita una forma di nomofilachia per così dire *a priori*, evitando duplicazioni o stasi di attività processuale, ed esercitando quindi una funzione preventiva rispetto alle pronunce di incompetenza e ai conflitti.

Il contenzioso civile continua a gravare in maniera elevata sull'attività della Corte di cassazione, e quindi anche su quella della Procura generale, rendendo sempre più difficile l'adempimento del compito primario di orientamento della giurisprudenza nazionale, mediante l'interpretazione uniforme della legge, con l'enunciazione dei principi di diritto. Il carico di lavoro incide, conseguentemente, anche sull'attuazione del principio della ragionevole durata del processo.

La nuova disciplina processuale del giudizio civile di legittimità - ad oltre un anno dall'entrata in vigore del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 40 - ha consentito di valorizzare ancor più il lavoro della sezione incaricata, con un modulo organizzatorio interno, dell'esame preliminare dei ricorsi, aumentando il numero dei provvedimenti adottati con il rito camerale. Peraltro tali effetti non possono di certo incidere significativamente sull'enorme mole delle pendenze, mentre potrebbero talora influire negativamente su

quell'approfondimento indispensabile che deve essere proprio di un giudice superiore di ultima istanza.

La nuova articolazione del procedimento per la decisione in camera di consiglio potrà comunque agevolare una maggiore incisività dell'attività della Procura generale della Corte di cassazione, che potrà manifestarsi con una ragionata selezione delle requisitorie scritte, da formulare ai sensi dell'art. 380-*bis* c.p.c., così da rendere ancor più rilevante la propria partecipazione all'orientamento giurisprudenziale e nomofilattico affidato alla Corte suprema.

Va, peraltro, sottolineato che l'effetto deflattivo derivante dalla generale appellabilità delle decisioni di primo grado, cui tendeva il citato decreto n. 40 del 2006, in difetto di una disposizione generale in tal senso, è stato contraddetto, e in parte vanificato, da ulteriori riforme che hanno reso inappellabili numerosi provvedimenti in materia di esecuzione e fallimentare.

Tali valutazioni parzialmente positive non possono però nascondere l'elevata preoccupazione, che accomuna i magistrati della Corte di cassazione e della Procura generale, per l'eccessivo numero dei ricorsi trattati e per il rischio, sempre più concreto e incombente, che la quantità di lavoro diventi elemento predominante, se non unico obiettivo, della Corte, con l'inevitabile scadimento della qualità ed autorevolezza delle decisioni.

Nel settore civile, nell'anno 2007 i magistrati della Procura generale sono intervenuti in 932 udienze della Corte di cassazione.

Per quanto concerne i procedimenti da definire in camera di consiglio, ne sono sopravvenuti ben 14.557 e ne sono stati definiti 14.782, per cui la pendenza, quantificata al 31 dicembre 2007 in 2.445 ricorsi, si è ridotta di 225 unità. Particolarmente impegnative ed apprezzate sono state le numerose requisitorie scritte redatte dai magistrati della Procura per i ricorsi trattati nelle 25 udienze tenute dalle Sezioni unite civili nel 2007.

In materia penale, dopo le riforme del periodo 1999-2001, che hanno inciso profondamente sul processo, sarebbe stata auspicabile una tendenziale stabilità delle norme interne, almeno sul piano processuale, e lo studio e l'adozione progressiva di un programma di organica semplificazione del processo in funzione della sua ragionevole durata. Viceversa il legislatore ha continuato a procedere con interventi frammentari e disorganici.

E' proseguito nell'anno appena decorso lo sforzo della Procura generale volto a prospettare sulle principali questioni sottoposte alla Corte di cassazione soluzioni unitarie e condivise; particolarmente utili si sono dimostrate a tal fine le riunioni convocate per discutere gli effetti della introduzione di nuove norme e delle decisioni della Corte costituzionale, nonché le problematiche poste dai ricorsi assegnati alle Sezioni unite.

Credo, tuttavia, che la gravità del carico di lavoro da cui è afflitta la Corte, anche nel settore penale, imponga uno sforzo comune alla stessa Corte e alla Procura generale, sia sul piano organizzativo che su quello concettuale, negli spazi che sono affidati all'interprete.

Si è più volte rilevata, da tutti gli osservatori, l'abnorme sviluppo dei procedimenti incidentali nel codice processuale vigente.

In particolare in materia di libertà personale si possono proporre istanze in numero illimitato, ogni volta con impugnazione in Cassazione del provvedimento del giudice di merito. Analoga è la proponibilità di istanze e ricorsi in ordine alle diverse forme di sequestro.

Il notevole dispiegamento di risorse non sempre è foriero di risultati produttivi: in primo luogo perché i provvedimenti del tribunale per il riesame si riferiscono all'ordinanza cautelare originaria, e talora la integrano, ma il più delle volte l'ordinanza impositiva non è in possesso né del procuratore generale, né della stessa Corte, che talora è costretta a disporre l'acquisizione in udienza, con conseguente dilatazione dei tempi della decisione.

Una decisione in materia di libertà personale oggi non è più soltanto incidentale, ma può “definire” il processo. L’art. 405, comma 1-*bis*, c.p.p., introdotto con la legge 20 febbraio 2006, n. 46, infatti, prevede che se la Corte “si è pronunciata in ordine all’insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza” il pubblico ministero deve chiedere l’archiviazione. Al di là dell’imperfetta formulazione legislativa, l’intervento della Cassazione si pone per la prima volta come condizionante lo stesso esercizio dell’azione penale, stabilendo una preclusione all’*iter* procedimentale in assenza di nuovi elementi.

L’attenzione della Corte dovrebbe essere rivolta alla necessità di rendere operativo e concretamente applicabile un sistema di preclusioni. Occorre studiare soluzioni ermeneutiche (ora più agevoli dopo l’introduzione del già ricordato comma 1-*bis* dell’art. 405 c.p.p.) e/o normative (ma queste ultime sono di esclusiva competenza del Parlamento) che valorizzino le decisioni della Corte in funzione della nomofilachia e tendano alla semplificazione del sistema. Molto si potrebbe fare proprio con il ricorso alle preclusioni: se pronunciando in sede cautelare, ad esempio, sull’utilizzabilità delle intercettazioni telefoniche, la Corte le ha ritenute utilizzabili, tale decisione dovrebbe conservare pieno valore anche nel giudizio di merito e nell’eventuale giudizio di legittimità avente ad oggetto la relativa decisione in cui la questione viene riproposta.

Occorrerebbe poi muoversi su linee culturali contrarie ad una dilatazione eccessiva del concetto di interesse ad impugnare e favorevoli alla definitiva affermazione, anche in materia penale, del principio dell’autosufficienza dei motivi di ricorso.

Nell’anno appena decorso i magistrati della Procura generale addetti al Servizio penale sono intervenuti a 817 udienze davanti alle sezioni penali della Cassazione nel corso delle quali sono stati trattati 21.630 ricorsi; hanno redatto 8.651 requisitorie scritte per ricorsi da decidere con il rito camerale *ex* art. 611 c.p.p. ed hanno formulato 20.924 richieste di inammissibilità

nell'ambito di procedimenti assegnati alla VII sezione penale della Corte di cassazione. Nello stesso anno sono stati emessi 316 decreti risolutivi di contrasti fra pubblici ministeri in materia di competenza a procedere verificatisi nel corso delle indagini preliminari o di richiesta di diversa attribuzione di competenza formulate dalle parti private; sono state, altresì predisposte 440 richieste di riduzione dei termini ai sensi dell'art. 169 disp. att. c.p.p..

Si è trattato di un'eccezionale mole di lavoro ove si consideri che ad essa hanno provveduto (in media) meno di trenta magistrati, alcuni dei quali impegnati anche in altre attività dell'ufficio (ad esempio in materia disciplinare).

Analoghe considerazioni valgono per il lavoro svolto dai magistrati addetti al Servizio civile.

## **6. LA PROCURA NAZIONALE ANTIMAFIA**

Merita di essere sottolineata l'azione di impulso e di coordinamento delle indagini in materia di criminalità organizzata esercitata, nel periodo di riferimento, dalla Direzione nazionale antimafia, istituita – com'è noto – nell'ambito della Procura generale presso la Corte di cassazione, che esercita su di essa la "sorveglianza" *ex art. 76-ter* del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12.

La raccolta e l'analisi delle informazioni sulle dinamiche evolutive dei fenomeni di criminalità organizzata ne hanno messo in luce la sempre maggiore complessità e pericolosità anche in una dimensione transnazionale, come rivelato, con eclatante drammaticità, nel caso della strage di Duisburg del 14 agosto 2007, dalla proiezione all'estero di tradizionali gruppi mafiosi

italiani e dalla (sovente correlata) operatività crescente nel nostro territorio di organizzazioni criminali originatesi in altri Stati.

L'azione di promozione e sostegno degli scambi informativi e di collaborazione operativa svolta nel contesto internazionale ha posto in evidenza il sempre maggior interesse delle Autorità giudiziarie di altri Paesi per l'esperienza, la legislazione e l'organizzazione antimafia italiane (compreso il sistema informativo SIDDA/SIDNA), come valido modello per la costituzione di organismi specializzati di magistratura e di polizia.

Nel contesto della cooperazione internazionale, le attività della Direzione nazionale si sono estrinsecate, oltre che attraverso incontri con Autorità straniere, con le quali sono stati sottoscritti Memorandum d'intesa finalizzati allo scambio informativo ed operativo (n. 35, di cui gli ultimi con Cile, Venezuela e Georgia), anche mediante la partecipazione ad organismi internazionali (Gruppo Multidisciplinare sulla criminalità organizzata – GMD – costituito presso il Consiglio dell'Unione Europea; Gruppo Orizzontale Droga costituito presso l'Unione Europea; *United Nations Office on Drugs and Crime* – UNODC – di Vienna; Ufficio Europeo di Lotta Antifrode – OLAF), nonché alla Rete giudiziaria europea e ad Eurojust, di cui il Procuratore nazionale antimafia è corrispondente nazionale, ai sensi dell'art. 9 della legge 14 marzo 2005, n. 41.

I risultati conseguiti nel contrasto della tradizionale criminalità mafiosa sono ben visibili attraverso la considerazione delle strategie investigative che hanno condotto in Sicilia alla disarticolazione della rete di relazioni facente capo al vertice di "Cosa nostra", alla cattura di pericolosissimi latitanti, al recupero e alla "decodificazione" di elementi di prova fondamentali per la ricostruzione di dinamiche criminali di straordinaria pericolosità. Al rafforzamento dell'autorevolezza delle istituzioni statuali, connesso a tale azione repressiva, non può non collegarsi anche la recente emersione di coraggiose iniziative di movimenti, di associazioni di categoria e di privati,

tese a riaffermare, con la denuncia del *racket*, il valore fondamentale della trasparenza, della libera iniziativa e della legalità dell'attività d'impresa.

Non meno rilevanti sono apparsi i risultati conseguiti nel contrasto alla 'ndrangheta calabrese, alla camorra campana ed ai gruppi criminali pugliesi, la pericolosità dei quali va ribadita con riferimento tanto all'imponente accumulazione patrimoniale che deriva dal controllo dei mercati illegali (innanzitutto, quello degli stupefacenti) quanto alla capacità di condizionamento intimidatorio e violento della vita economica e sociale di estese aree del territorio.

Accanto alle mafie tradizionali, sono state oggetto di specifica attenzione investigativa le cosiddette nuove mafie di matrice non italiana (fra le quali quella albanese, colombiana, rumena, nigeriana, russa, cinese e di altre etnie).

In tale ambito, oltre al perdurante fenomeno del narcotraffico, hanno assunto rilievo i reati connessi ai traffici migratori (comprese l'immigrazione clandestina e la tratta di persone), che esigono l'impiego di efficaci strumenti di contrasto, soprattutto nel campo della cooperazione.

Nel quadro delle attività svolte dalla D.N.A., in primo luogo si colloca l'elevato numero di riunioni per il coordinamento delle indagini collegate condotte dalle Direzioni distrettuali antimafia, che consentono di prevenire sovrapposizioni investigative e contrasti a vantaggio di economicità, funzionalità e speditezza.

Numerosi pareri sono stati espressi dalla Procura nazionale in ordine alla protezione di collaboratori e testimoni di giustizia, alla scarcerazione di soggetti detenuti per i c.d. reati di mafia, alle richieste di gratuito patrocinio ed al regime detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

L'Ufficio ha operato altresì attivamente nel contrasto al patrimonio della criminalità organizzata (antiriciclaggio; misure di prevenzione personali e

patrimoniali; *racket* e usura; *money-transfer*; segnalazioni di operazioni finanziarie sospette; frodi nella destinazione di risorse della Comunità europea) e ad altre dinamiche criminali d'attualità, qualificate come materie d'interesse: le c.d. ecomafie, il contrabbando, la contraffazione di marchi, le infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore agricolo, nei pubblici appalti, nella pubblica amministrazione e nel gioco (anche) lecito. Ha inoltre partecipato ai lavori del Comitato di Coordinamento per l'Alta Sorveglianza delle Grandi Opere, costituito presso il Ministero dell'Interno, e del Comitato di Sicurezza Finanziaria operante in materia di contrasto al finanziamento del terrorismo internazionale, nonché delle commissioni ministeriali di studio dei progetti di revisione della normativa antimafia e delle misure di prevenzione.

## 7. CONCLUSIONI

Credo che non potrà mai essere sottolineata a sufficienza la necessità che non venga indebolita la legittimazione dei magistrati e con essa la loro capacità di difendere il ruolo e l'autonomia della giurisdizione nel nostro assetto costituzionale.

La critica ai magistrati e ai loro provvedimenti, del tutto legittima e utile anche quando è dura e severa, non deve mai trasmodare nella denigrazione del singolo o dell'intera categoria, in un attacco ad un'istituzione dello Stato oggetto di particolare attenzione da parte della Costituzione.

Della nostra Carta costituzionale si festeggia quest'anno il sessantesimo anniversario della entrata in vigore. E' una ricorrenza importante per la Repubblica e per tutti gli italiani; ma è particolarmente significativa per noi magistrati, perché la Costituzione è la fonte della nostra legittimazione all'esercizio delle funzioni giudiziarie, funzioni così delicate e importanti, spesso drammaticamente difficili. Perché la Costituzione rappresenta ogni

giorno il nostro ideale punto di riferimento, la radice, la misura e l'ispirazione del nostro impegno e della nostra cultura professionale, la garanzia della nostra indipendenza, della quale costituisce la guida e il limite.

Vi è un profondo legame tra i magistrati e la Costituzione, di cui il Presidente della Repubblica, che tra le Sue altissime funzioni ha anche quella di presiedere il Consiglio Superiore della Magistratura, è il supremo garante.

Tutti devono rendersi conto che l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura non vanno intese come un privilegio concesso alla categoria; al contrario, sia l'una che l'altra richiedono rigorosa responsabilità, nella consapevolezza che è proprio questa indipendenza a garantire la possibilità stessa della Giustizia.

Occorre peraltro che i magistrati improntino il loro comportamento a correttezza, riserbo, misura, equilibrio e rispetto delle altre istituzioni; che pongano il massimo impegno nella tutela della dignità dell'individuo - soprattutto in tema di libertà personale - e dei diritti, tanto di chi è parte del processo, quanto di chi è terzo; che non parlino o discutano degli affari che sono chiamati a trattare al di fuori delle forme e dei casi consentiti; che evitino modi e occasioni di protagonismo; che non si lascino attrarre e condizionare dalla ribalta mass-mediatica; che non cerchino consensi alla loro azione che non siano quelli derivanti dalla professionalità e dalla imparzialità con la quale esercitano le funzioni.

Dal mio osservatorio della Procura generale della Corte di cassazione ritengo di poter affermare che la magistratura ordinaria professionale (la sola sulla quale ho competenza) nel suo complesso è all'altezza dei compiti ad essa affidati. La stessa abnorme durata dei processi, giustamente criticata, è solo in minima parte ascrivibile ai magistrati, i quali vengono spesso ingiustamente additati, anche all'opinione pubblica, come i principali, se non addirittura gli unici, responsabili delle disfunzioni del sistema.

Ciò detto – ed era doveroso dirlo – è anche doveroso aggiungere che i casi di accertata violazione della deontologia professionale esistono e vanno perseguiti con fermezza e senza indulgenza alcuna, perché mettono in discussione proprio l'indipendenza ed il ruolo dell'istituzione giudiziaria. Va però sottolineato che questi casi negativi sono contenuti. Quando vengono alla ribalta si deve certamente intervenire con tempestività e rigore in sede disciplinare; ed è ciò che ho fatto e continuerò a fare nel pieno rispetto delle mie funzioni istituzionali.

Ma in nessun momento vanno dimenticati le migliaia di magistrati che, con professionalità, dedizione e spirito di sacrificio, compiono il loro dovere.

E' mia ferma convinzione, e non un semplice auspicio, che la Magistratura italiana saprà svolgere - come sempre nei momenti più difficili per il Paese - con equilibrio, imparzialità e indipendenza, la sua funzione a difesa della legalità.